

# ***La revisione dei procedimenti di riscossione e rimborso***

Relazione al Corso di Formazione per Giudici tributari – Roma 9/6/2023

**Prof. Giuseppe Ingraio** – Ordinario di diritto tributario, Università di Messina

Sommario: *1. Premessa. – 2. L'evasione da riscossione per cause fisiologiche. – 3. L'evasione da riscossione per cause di tipo patologico. – 4. Le modifiche introdotte per ridurre l'evasione da riscossione riferita alle imposte accertate dagli uffici fiscali. – 5. Le innovazioni ipotizzate dalla delega fiscale del 2023. – 6. Il procedimento di rimborso.*

## **1. Premessa**

Il tema che mi è stato assegnato riguarda la revisione dei procedimenti di riscossione e di rimborso alla luce di quanto previsto dal disegno di legge delega fiscale 2023.

Giova premettere che le esigenze di riforma recepite dalla delega fiscale si giustificano per il fatto che vi sono evidenti criticità sul fronte della capacità di concreta acquisizione dei tributi connessi ai fatti imponibili realizzati dai contribuenti. Il problema è, quindi, quello di rimediare al fenomeno “evasione da riscossione” che involge sia i **tributi dichiarati** dal contribuente sia quelli **accertati** dal Fisco.

Se la presentazione della dichiarazione non è seguita dal versamento spontaneo dei tributi nei termini di legge, e se la richiesta di maggiori imposte con avvisi di accertamento, anche non impugnati, non è soddisfatta col pagamento di quanto dovuto in via definitiva o provvisoria, è evidente che la mancata apprensione delle somme per l'Erario denota uno stato di inefficienza della riscossione coattiva su cui occorre intervenire.

Vi sono, quindi, contribuenti che non solo non adempiono spontaneamente l'obbligazione tributaria, ma anche si sottraggono alla riscossione coattiva, causando un notevole danno agli interessi erariali.

Un tempo l'evasione da riscossione aveva una **importanza secondaria** rispetto all'evasione riscontrata in sede di accertamento degli imponibili. Nella misura in cui la tecnologia e la diffusione dell'utilizzo della moneta elettronica per regolare le transazioni commerciali **sta riducendo l'entità dell'evasione materiale**, cioè l'occultamento dei redditi, sono sempre di più i contribuenti che per sottrarsi all'adempimento tributario sono e saranno **costretti a dichiarare e non versare**. Estremizzando, l'etichetta di evasore fiscale del nuovo millennio non è più riferita a chi nasconde i fatti economici che andrebbero dichiarati, ma principalmente a **chi non paga i tributi in relazioni a operazioni economiche dichiarate e si sottrae alla riscossione coattiva del Fisco**.

Esiste un dato certo sull'evasione da riscossione: il “magazzino” dei ruoli non riscossi dall'Agente della riscossione supera oggi **1.000 miliardi di euro**. Tributi difficilmente recuperabili, essendo riferiti anche a soggetti estinti, a società fallite, a soggetti non più residenti in Italia, etc.; peraltro, molti ruoli sono prescritti, essendo trascorsi più di dieci anni dalla notifica della cartella di pagamento, in mancanza di atti interruttivi della prescrizione.

Secondo le stime del MEF, negli ultimi 20 anni i mancati versamenti delle somme dichiarate sono passati da meno di 6 miliardi a **13,6 mld del 2019** su base annua. L'incremento ha riguardato in modo particolare l'Iva. Gli omessi versamenti rappresentano circa il 2% del gettito tributario totale.

Non vi sono stime del MEF scomposte per anno relativi al rapporto tra accertato e riscosso. Se l'accertato su base annua è di circa 20 mld e il totale delle riscossioni annue su attività dell'Ufficio si aggira intorno a 13 miliardi (dato 2021) è evidente che ogni anno si stratificano imposte accertate e non rimosse che vanno a gonfiare il magazzino dell'Agente della riscossione.

I **dati sull'entità dell'evasione da riscossione** sono importanti per consentire al legislatore di individuare una **reazione proporzionata** sul fronte dell'**incisività dei poteri** da assegnare all'Agente della riscossione e sull'entità e tipologia delle **sanzioni da irrogare a chi si sottrae all'adempimento del versamento spontaneo del tributo**.

Assunta la crescente rilevanza del fenomeno dell'evasione da riscossione, nell'ultimo ventennio sono state introdotte numerose **iniziative legislative** che hanno innovato sia il procedimento di riscossione, sia l'organo deputato a riscuotere i tributi.

## **2. L'evasione da riscossione per cause di tipo fisiologico**

Una prima causa dell'evasione da riscossione è di tipo fisiologico, e consiste nella mancanza delle risorse economiche necessarie a provvedere al pagamento dei tributi dichiarati o accertati. La crisi finanziaria dovuta a *mala gestio* o alla **congiuntura economica sfavorevole fa sì che il contribuente non ha denaro sufficiente per assolvere il tributo**, e le eventuali poche risorse disponibili vengono utilizzati per finalità aziendali (pagamento di dipendenti e fornitori) ritenute più impellenti.

Le imprese che si trovano in questa situazione **vogliono continuare a svolgere l'attività economica**. Per queste ragioni esse di norma cercano di **regolarizzare la posizione col Fisco**, anche attraverso l'ottenimento di piani di rateizzazione.

Con specifico riferimento alle imposte dichiarate e non versate, le imprese vogliono tuttavia **evitare il pagamento delle sanzioni e per questo si è registrato un acceso dibattito** sulla riconducibilità della crisi economica ad una causa di forza maggiore che esclude la punibilità amministrativa e penale. Ma è noto che la giurisprudenza ha assunto una posizione molto rigorosa, limitando fortemente la possibilità di beneficiare della non punibilità in caso di mancato pagamento di tributi.

Orbene, quali provvedimenti sono stati adottati di recente per fronteggiare a questo problema?

Innanzitutto sono state **affinate nel 2005 le procedure di controllo della dichiarazione** previste dagli artt. 36 bis DPR 600/1973 e 54 bis DPR 633/1972, con l'inserimento del comma 2-bis, secondo cui se vi è pericolo per la riscossione, l'ufficio può provvedere, anche prima della

presentazione della dichiarazione annuale, a controllare la tempestiva effettuazione dei versamenti delle imposte dovuti a titolo di acconto e di saldo e delle ritenute alla fonte operate in qualità di sostituto d'imposta.

L'anticipazione della richiesta da parte dell'Ufficio impositore dei tributi non versati ha avuto il pregio di far emergere in modo tempestivo il problema, ma non ha determinato un concreto miglioramento delle capacità di riscossione.

Da quest'ultimo punto di vista, al fine di stimolare l'adempimento tardivo, è stato opportunamente **modificato il regime sanzionatorio dei tardivi versamenti**, che prima era sempre equiparato a quello degli omessi versamenti: per i ritardi contenuti entro 90 giorni la sanzione è pari alla metà e cioè al 15%. Riduzione ulteriormente potenziata per i versamenti effettuati entro 15 giorni con una sanzione pari 1/15 per giorno di ritardo.

Si segnala poi, nel caso in cui il contribuente non adempia tardivamente, il forte rafforzamento della possibilità di **rateizzazione** dei pagamenti dovuti a seguito della ricezione della **comunicazione di irregolarità** da 8 rate mensili e a 20 rate trimestrali (cioè in 5 anni), ferma restando la riduzione della sanzione amministrativa per omesso versamento del 30% ad 1/3.

### **3. L'evasione da riscossione per cause di tipo patologico**

Una grossa parte dell'evasione da riscossione ha, invece, una causa patologica, in quanto la **condotta del contribuente è preordinata all'obiettivo di non pagare i tributi** siano essi dichiarati o accertati in modo definitivo. Vi sono cioè soggetti che, pur avendo le risorse economiche, decidono di non pagare i tributi.

Con riferimento all'omesso versamento del dichiarato, si cita il caso delle **frodi carosello** ove appunto il soggetto c.d. *missing trader* emette fatture a favore di soggetti (che detraggono l'Iva), con l'intenzione di non provvedere al versamento dell'imposta. Il danno per l'erario è particolarmente

significativo, perché il beneficiario delle fatture emesse dalla società *missing* detrae l'imposta e spesso la chiede a rimborso.

Quanto all'omesso versamento dell'accertato, è evidente che i soggetti che pongono in essere condotte di **evasione materiale** e quindi presentano una dichiarazione infedele, o addirittura omettono di presentare la dichiarazione (evasori totali), decidono di violare le norme impositive con lo scopo di ridurre in modo illegale il carico tributario, ipotizzando di sottrarsi al pagamento anche nell'ipotesi di una contestazione fiscale mossa dal Fisco.

Questi soggetti imprenditoriali **non hanno intenzione di regolarizzare la posizione fiscale** e tendono a **dissolversi** per riavviare nuove attività (attività apri e chiudi) o comunque **a liberarsi dei beni per mostrarsi nullatenenti in sede di riscossione coattiva**. Eventuali **richieste di rateizzazione** sono accompagnate dal versamento di alcune rate per ritardare la riscossione coattiva.

Nella prospettiva di contrastare questo fenomeno, si è previsto di recente (2023) che, in caso di cessazione di ufficio di una partita Iva per manifesta carenza dei requisiti di imprenditorialità, nonché di professionale e abituale svolgimento dell'attività si applica una sanzione di 3 mila euro e la riapertura è condizionata al **rilascio di una fideiussione** di almeno 50.000 euro a favore dell'Agenzia competente della durata di tre anni (art. 1, comma 148-150, legge 197/2022)

Si segnala poi che nel 2015 si è disposta la possibilità di notificare l'avviso di accertamento alle **società cancellate dal registro delle imprese** ed estinte sul piano civilistico, purché entro un termine quinquennale, al fine di snellire la procedura di riscossione.

#### **4. Le modifiche introdotte nell'ultimo ventennio per rendere più efficiente la riscossione delle imposte accertate dagli uffici fiscali**

A prescindere dalla causa fisiologica/patologica dell'evasione da riscossione, la legislazione degli ultimi anni, preso atto delle scarse capacità di riscuotere i tributi in via coattiva dall'Agente

della riscossione, si è mossa nel senso di stimolare il pagamento dei tributi accertati prima ancora del coinvolgimento di quest'ultimo ente.

Gli istituti dell'**accertamento con adesione e dell'acquiescenza** (anche parziale per le contestazioni autonome), il cui perfezionamento è accompagnato dal beneficio della riduzione delle sanzioni, testimoniano, infatti, che si sta puntando molto sul versamento spontaneo dei tributi accertati, e si è, peraltro, prevista la possibilità di estinguere l'obbligazione compensando il debito tributario con **crediti certi liquidi ed esigibili vantati nei confronti della PA** (28 quinquies DPR n. 602/1973).

Per le ipotesi in cui il contribuente non intenda cogliere l'opportunità offerta da questi istituti, l'affidamento degli atti all'Agente della riscossione diviene indispensabile, e la modifica più significativa in punto di contrasto all'evasione da riscossione dei tributi accertati è certamente quella del 2010, con cui è stato introdotto l'**accertamento esecutivo** per le imposte sui redditi, l'Iva e l'Irap: decorsi i termini per proporre ricorso e dopo un ulteriore termine di 30 giorni l'atto viene affidato all'Agente della riscossione, senza la formalità dell'iscrizione a ruolo. Per gli atti impositivi non impugnati, l'Agente della riscossione inizia subito la procedura di riscossione coattiva, senza dover notificare la cartella di pagamento. Per gli atti impugnati occorre attendere 180 giorni per iniziare l'esecuzione coattiva, ma si possono subito attivare gli strumenti cautelari previsti dal DPR n. 602/1973. Questa innovazione ha determinato non solo il risparmio di **un anno di tempo** per l'avvio della riscossione coattiva connesso alla soppressione dell'obbligo di notifica della cartella di pagamento, ma anche si è evitato il rischio di far cadere la pretesa impositiva per eventuali **vizi della cartella** soprattutto di notifica.

La scelta di introdurre l'accertamento esecutivo è stata affiancata da ripetuti interventi sulla **rateizzazione** con il costante ampliamento del numero delle rate ottenibili **da 10 (nel 1999) a 72/120** e l'aumento da 60 a 120 mila euro della soglia che consente la possibilità di rateizzare senza produrre la documentazione attestante lo stato di difficoltà economica. A ciò si deve aggiungere la possibilità

di **pagare i tributi dovuti** con crediti certi liquidi ed esigibili vantati nei confronti della PA (28 *quater* DPR 602/1973).

Queste ultime innovazioni hanno determinato una netta riduzione dell'attivazione della riscossione coattiva, come testimonia il fatto che gli incassi annui collegati a procedure cautelari/esecutive non superano **i 5 miliardi di euro**.

Oltre alle modifiche che hanno riguardato il procedimento di riscossione dei tributi accertati e le modalità di estinzione di tale debito, va segnalata la modifica **del soggetto deputato alla riscossione**. Si è realizzato, infatti, un passaggio dall'intervento dei privati (i Concessionari della riscossione) all'attrazione nella mano pubblica del servizio di riscossione (Equitalia spa). Evoluzione culminata con l'istituzione dell'**Agenzia delle entrate riscossione**, ente pubblico economico sottoposto ad indirizzo e vigilanza del MEF. La riforma ha avuto l'obiettivo di stimolare l'attivazione degli strumenti cautelari previsti nel DPR 602/1973, ma soprattutto la riscossione coattiva anche per il caso di debiti di modesto valore, e quindi al di là del ritorno economico per il soggetto attivo. E non è superfluo rammentare che i Concessionari non erano stimolati a procedere con la riscossione coattiva, in quanto beneficiavano di un aggio sui versamenti spontanei da parte dei contribuenti morosi nella misura del 10% (oltre che dei trasferimenti statali).

**Al nuovo soggetto della riscossione**, con riguardo ai ruoli superiori a 25.000, **sono stati assegnati poteri di ricerca mediante accesso** all'Anagrafe tributaria/bancaria e in genere dei **poteri previsti dal DPR 600/1973** e dal DPR 633/1972 per **la ricerca di crediti** da pignorare (DL 223/2006 art. 35). Sono stati altresì assegnati nuovi **poteri esecutivi** quali: la sospensione dei pagamenti della PA (48 bis); la compensazione volontaria (28 ter) tra rimborsi fiscali da erogare e i debiti iscritti ruolo; il pignoramento diretto dei crediti presso terzi tra cui conti bancari e retribuzioni (72 bis).

## 5. Le innovazioni ipotizzate dalla delega fiscale

L'articolo 16 del Disegno di legge delega fiscale del marzo 2023 si pone l'obiettivo di **incrementare l'efficienza del sistema nazionale della riscossione**, anche semplificando le procedure.

Gli strumenti generali ipotizzati dalla delega per il perseguimento dei predetti obiettivi sono i seguenti:

- **Pianificazione annuale** delle procedure di recupero da svolgere;
- Favorire l'uso delle più evolute **tecnologie**;
- **Discarico automatico** delle quote non riscosse decorso il 31/12 del V° anno successivo a quello dell'affidamento del carico, salvo successivo riaffidamento in presenza di nuovi elementi patrimoniali e reddituali del debitore;
- Tempestiva notifica di **atti interruttivi della prescrizione**;
- Responsabilità del soggetto deputato alla riscossione in presenza di dolo o colpa grave nei casi in cui si verifichi la prescrizione del diritto di credito.

Gli interventi specifici ipotizzati dalla delega sono i seguenti:

**Stabilizzazione a 120 rate nel contesto della dilazione dei tributi**, con irrilevanza della sussistenza di una crisi congiunturale per superare le 72 rate. Al riguardo si dovrebbe unificare il regime delle conseguenze del mancato rispetto del piano. Per rimarcare l'importanza della rateizzazione, si rammenta che in sede di audizione in Commissione Finanze alla Camera sulla delega fiscale il Direttore dell'Agenzia delle entrate ha dichiarato che le entrate di riscossione provengono per quasi il 50% dai piani di rateizzazione in corso e non dai pagamenti puntuali a seguito di notifica di atti da parte dell'Agente della riscossione.

**Superamento del ruolo e della cartella** per ridurre i tempi di avvio delle azioni cautelari ed esecutive: ciò vuol significare che si giungerà ad una generalizzazione dell'**accertamento**



**esecutivo per tutti i tributi.** E non è escluso che per le procedure di riscossione 36 bis-36 ter DPR 600/1973 e 54 bis DPR 633/1972 la **comunicazione di irregolarità** diventi un atto con funzione, oltre che di stimolo all'adempimento, anche **impo/esattiva**.

**Estensione del termine di efficacia degli atti di riscossione:** ciò determinerà un intervento sull'art. **50, 3.c.**, DPR 602/1973, secondo cui l'intimazione ad adempiere perde efficacia se trascorre un anno dalla notifica e sull'art. **art. 53** del citato decreto, secondo cui il pignoramento perde efficacia se trascorrono più di 200 giorni dalla sua esecuzione e non è stato effettuato il primo incanto

Si ipotizza poi l'automazione della procedura di **pignoramento dei rapporti finanziari**.

**Ciò detto, la delega si propone di intervenire sul soggetto che svolge la funzione di riscossione proponendo un nuovo modello organizzativo** del sistema nazionale della riscossione. Si tratta di concentrare in unico soggetto, l'Agenzia delle entrate, le funzioni di accertamento e riscossione dei tributi come avviene in molti Paesi europei, anche con il trasferimento **risorse umane e strumentali** per garantire la continuità del servizio. Si completerà così il progetto avviato con la creazione di Equitalia Spa.

Quali possibili risvolti concreti per il miglioramento delle procedure di riscossione apporterà tale unificazione?

- **Verranno meno i 30 giorni** per l'affidamento degli accertamenti esecutivi all'agente della riscossione;
- Ci sarà una più ampia possibilità per **l'accesso e l'utilizzo delle banche dati** in atto a disposizione dell'Agenzia delle entrate;
- Vi sarà la possibilità di generale utilizzo dei **poteri istruttori previsti nel DPR 600** anche per l'individuazione dei beni da escutere.

## **6. Semplificazione e velocizzazione del procedimento di rimborso**

Con riferimento al rimborso dei tributi, l'art. 16 della Delega fiscale si propone l'obiettivo di semplificare e velocizzare le procedure. La norma non indica le modalità con cui attuare gli obiettivi.

Si tratta, quindi, di una sorta di delega in bianco, che difficilmente si tradurrà in modifiche concrete.

Si poteva, invece, prospettare un intervento sulla **compensazione orizzontale**:

- superando il limite dei **crediti risultanti dalle dichiarazioni** ed estendendo la compensazione ai crediti risultanti da riconoscimenti di debito del Fisco e sentenze delle Corti di giustizia tributaria;
- aumentando ancora **il tetto di 2.000.000 di euro** che penalizza le grandi aziende o eliminandolo del tutto

**Per il resto le procedure di rimborso sono in atto** rapide: non si può fare a meno dell'istanza del contribuente o della presentazione della dichiarazione dalla quale emerge il credito: il termine di **90 giorni per la formazione del silenzio diniego è ragionevole**.

Posto che a volte i tempi di erogazione dei rimborsi sono "biblici", anche in presenza di riconoscimento del debito del Fisco, il problema è quello di dotare gli Uffici periferici di maggiori fondi per evadere le istanze dei contribuenti.